

ДОПОВІДЬ 6 ПРО СВОБОДУ



Доступність інформації для громадськості

Стівен Голдберг

Ключовим елементом та запорукою демократії є спроможність громадян отримувати інформацію про свій уряд. Тільки добре поінформована громадськість може свідомо виконувати свої обов'язки по формуванню політичних напрямків та скеровуванню діяльності владних структур. Якщо діяльність уряду оточена таємницею — зазначені цілі втрачають сенс. Член Верховного суду США суддя Луїс Д. Брендейс писав:

До поінформованості суспільства справедливо ставляться як до панацеї від соціальних та індустріальних занедуг. Кажуть, що сонячне світло — найкращий засіб від зарази; електричне ж світло — найефективніший поліцей.

У сучасних демократичних суспільствах доступ громадськості до інформації державного значення забезпечується у два способи. По-перше, накладаються обмеження на

повноваження державних органів піддавати цензурі тих авторів, що складають матеріали про діяльність цих органів. По-друге, у розпорядженні громадян перебувають також юридичні важелі, завдяки яким можна отримати різноманітні державні документи. Але в жодному з цих випадків повноваження та свободи громадян не є абсолютними. Проте обидва способи ґрунтуються на повному й однозначному розумінні неможливості приховання діяльності властей від громадського спостереження. У цій роботі досліджується кожен з названих методів забезпечення відкритості інформації державного значення для громадян, а також описуються перешкоди, які стоять на шляху до цього й обмежують право на поінформованість.

ОБМЕЖЕННЯ ЦЕНЗУРИ

Основним чинником, який матеріалізувався у Першій поправці до Конституції США, було прагнення

громадян цієї країни отримувати правдиву інформацію про діяльність свого уряду. У цій поправці зазначено, що «Конгрес не може приймати будь-яких законів, які притісняють свободу слова або друку...». Протягом колоніального періоду історії Америки існували два засоби — попередні узгодження та наклеп з метою заклоту, — якими обмежувалася здатність громадян дізнаватись про дії Британського уряду та критикувати їх. У сучасному американському законодавстві передбачені положення, які перешкоджають застосуванню цих засобів та створюють засади для преси, що забезпечує громадськість інформацією про її уряд.

ПОПЕРЕДНІ УЗГОДЖЕННЯ

На початкових етапах колоніального періоду автори, перш ніж опублікувати свій матеріал, повинні були отримати дозвіл від представника королівського двору. Ця

система попереднього схвалення виконувалась у колоніях під безпосереднім наглядом поштмейстера, який був головним цензором від імені короля, і мала цілком конкретний вплив на доступність інформації державного значення для громадян. Адже преса є головним джерелом надання такої інформації, а якщо уряд контролює друковане слово, то це істотно скорочує ступінь відкритості інформації для загалу.

У 1694 році британська система узгоджень припинила діяти, але автори американської Конституції прагнули усіма засобами перешкодити її відродженню у новоутворених Сполучених Штатах. Вони пам'ятали, що сказав у своїх «Коментарях» британський правник сер Вільям Блекстоун: «Свобода друку, безумовно, є одним з найголовніших чинників її ознак вільної держави; але це поняття включає також відмову від будь-яких попередніх узгоджень та обмежень на публікацію...».

Такий підхід яскраво демонструється законами, прийнятими у ХХ сторіччі. Одним з піонерських рішень у зв'язку з цим була постанова Верховного суду США стосовно процесу *Ніер проти штату Міннесота* у 1931 р., що нею було скасовано положення, згідно з яким державні органи могли заборонити публікацію «скандального та наклепницького матеріалу», аж до «звинувачення державного службовця у службовій провині», якщо видавець не зможе переконливо довести судді, що його інформація є правдивою, і її надруковано «з добрими намірами та на підставі фактів». Це, на думку Суду, й становить «суть цензури».

У зв'язку з позовом *Ніер* Верховний суд також висловився й про межі обізнаності громадськості про дії державних органів управління. «Ніхто не піддає сумніву», — заявив Суд, що уряд є правоздатним заборонити «публікацію дат відправки транспортів, або кількість та місце розташування військ». І справді, всі розуміють, що всі громадяни не мають права доступу до всієї інформації про дії уряду. По-

ФЕДЕРАЛЬНИЙ ЗАКОН ПРО ЗАХИСТ ОСОБИСТОЇ ТАЄМНИЦІ ВІД 1974 Р.

В той час, як законодавство заохочує розкриття інформації про діяльність уряду, особливої уваги органами управління США надається захисту приватності та особистої таємниці. Незважаючи на те, що Закон «Про свободу інформації» від 1966 року дозволяє урядовим структурам не розголошувати інформацію, якщо таке розголошення «становить несанкціоноване отримання доступу до особистих відомостей», у громадськості все більше зростає свідомість того, що це положення не повністю захищає бажання особи контролювати інформацію про себе. Складність полягала в тому, як забезпечити реалізацію цього бажання, не обмежуючи при цьому права громадян на доступ до інформації про діяльність уряду. Рішення проблеми було зафіксоване у Федеральному законі про захист особистої таємниці 1974 року, яким громадяни уповноважувались вимагати, аби ті записи, що заводяться на них компетентними органами, були точними, і щоб не було фактів зловживання цими записами.

Закон поширюється на записи, що ведуться уповноваженими органами на ім'я особи або за її посвідченням особистості, наприклад, — за номером картки соціального страхування. Сюди ж входять комп'ютерні картотеки. Основним положенням закону забезпечується доступ особи до відомостей про неї. Особа може прочитати свою особисту справу і зажадати, щоб туди було внесено відповідні поправки з метою виправлення неточностей, — адже найкраще обізнаною зі станом справ є сама особа, а не будь-який державний орган. Неточності або помилки, що є наслідком недогляду або зловмисного наміру, можуть бути виявлені негайно. Звичайно, відповідний орган може відмовитись вносити виправлення на тій підставі, що особа подає невірну або неточну інформацію, але законом передбачений порядок, у тому числі судовий розгляд, згідно з яким особа може оскаржити відмову органу внести виправлення до особистої справи.

Законом про захист особистої таємниці також обмежується здатність уряду розголошувати відомості про особу без поважних причин. Якщо державний орган оприлюднює якусь особисту інформацію без обґрунтованих підстав, до нього застосовуються санкції. Хоча у текстах багатьох законодавчих актів і можна знайти юридичні підстави, у тому числі в Законі про свободу інформації, бувають ситуації, в яких закон накладає обмеження на уряд. Наприклад, у судовому процесі 1987 р. Тиджерина проти Волтерса, федеральний суд визнав незаконними дії службовця Управління у справах ветеранів, який, посилаючись на записи свого управління, надіслав листа до колеги адвокатів штату, заявивши при цьому, що одна особа навела невірну інформацію про себе при клопотанні про надання їй державної позики. Суд визнав, що «Закон про захист особистої інформації покликаний ставити перешкоди будь-якому розголошенню відомостей із записів державних органів, незалежно від того, якими поважними причинами викликане таке розголошення».

Навряд чи коли-небудь зникне тертя між відкритою урядовою інформацією та конфіденційною особистою. Метою Закону про захист особистої таємниці саме й є пом'якшення цього тертя, що забезпечується точністю й правильністю ведення особистих справ та обмеженням розголошення цих відомостей до юридично обґрунтованих меж.

треба в обізнаних органах самоуправління та прагнення запобігти корупції — важливі цінності, але, крім них, є й інші. До того ж, не обов'язково розголошення будь-якої інформації неодмінно сприятиме їх розвитку. Наприклад, користі від того, що всім буде відоме точне розміщення національної системи оборони, буде або небагато, або ж взагалі не буде, в той час як оприлюднення такої інформації стане реальною загрозою для системи національної безпеки.

Звичайно, завжди буде непросто відокремити законні заяви уряду про необхідність дотримуватись секретності від незаконних. У 1971 році Верховний суд змушений був виносити судові рішення стосовно чинності спірної заяви про доступ широкого загалу до інформації державного значення у зв'язку із справою про *Пентагонівські документи*.

Цей процес став результатом намагань уряду завадити газетам «Вашингтон Пост» і «Нью-Йорк Таймс» надрукувати секретні результати досліджень про політику США у В'єтнамі. Цей матеріал потрапив до газет внаслідок несанкціонованого їх розкриття колишнім урядовцем. Верховний суд дозволив газетам надрукувати так звані «*Пентагонівські документи*». Це рішення не ґрунтувалось на одностайній оцінці — певна розбіжність поглядів все ж таки мала місце. Втім, більшість суддів вважали, що уряд не спромігся переконливо довести, що оприлюднення згаданих матеріалів може поставити під загрозу інтереси національної безпеки. Коротко кажучи, у цій справі не було нічого подібного до «дат відправки транспортів», про які згадувалось у рішенні Суду в зв'язку із справою Ніер. Навіть за таких умов брала гору дуже американська традиція опору практиці попередніх узгоджень та обмежень.

Втім, з тих мотивувань, що на них ґрунтувалось рішення суддів у справі *Пентагонівських документів*, стає очевидним, що хоча й не так часто, але можуть виникати обставини, за яких право громадян на отримання інформації державного

ДОСТУП ДО ДЕРЖАВНИХ ДОКУМЕНТІВ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

На відміну від Сполучених Штатів, Канади, Австралії, Нової Зеландії та багатьох європейських країн, у Великобританії не існує загального законодавства щодо свободи інформації. Замість цього існує ціла низка законодавчих актів, якими широкій публіці надається доступ до державних документів з певних сфер діяльності уряду. Результатом цього є розбіжність вихідних положень. У країнах, де є типові закони про свободу інформації, уряд повинен опублікувати документ, якщо не зможе довести, що на нього розповсюджується той або інший виняток. У Великобританії ж сам громадянин має довести, що документ, на який подано запит, відноситься до категорії, дозволеної для опублікування.

Навіть така, дещо обмежена форма доступу до державних документів, з'явилася у Великобританії досить пізно. Вихідною точкою послужив закон про захист комп'ютерної інформації 1984 року, згідно з яким громадяни одержали право доступу до комп'ютерних даних, де вміщена інформація про них. Цей законодавчий акт, як і американський закон 1974 року про таємницю приватного життя особи, головну увагу зосередив скоріше на репутації особи, ніж на тому, щоб дістати загальну уяву про діяльність владних структур. Дія закону про захист комп'ютерної інформації була поширена з метою надання людям можливості одержувати некомп'ютеризовані документи про себе, коли були ухвалені законодавчі акти щодо медичних, шкільних, соціальних та житлових архівів. Дещо ширше ідея свободи інформації знайшла своє втілення в законі 1988 року про інформацію стосовно навколишнього середовища та безпеки, який вимагає оприлюднення акцій примусового впливу на ті компанії, котрі порушують закони про охорону навколишнього середовища.

Звичайно, існують різноманітні способи, в тому числі листівки, що видаються місцевими властями, за допомогою яких британські власті інформують громадян про свої програми. Але в розумінні широкого доступу громадськості до державної інформації цей доступ на практиці дещо менший, ніж в тих країнах, де існує широке законодавство про свободу інформації.

значення з джерел могутньої та вільної преси мусить поступитись важливішим інтересам. Наприклад, у 1979 році федеральний суд задовольнив клопотання, яким уряд хотів заборонити одному з часописів опублікувати статтю, в якій розкривались секрети створення водневої бомби — наймогутнішого виду ядерної зброї. Урядові вдалося переконати суд, що така публікація оприлюднить раніше засекречену інформацію, що може поставити під загрозу інтереси національної безпеки. Хоча ця справа й не дійшла до Верховного суду, але вона наочно продемонструвала, що у виняткових випадках домінуюче право громадян на отримання інформації загальнодержавного значення може відійти на задній план.

У Великобританії преса також енергійно інформує громадськість про діяльність урядових органів, заохочуючи таким чином суспільні

дебати і стаючи на шляху корупції. Проте у конфлікті між національними інтересами та правом загалу на поінформованість баланс сил дещо відрізняється від американського. Згідно із законом про Державну таємницю від 1911 року з поправками, внесеними у 1989 році, за публікації, які шкодять інтересам Британії у певних галузях, як, скажімо, національна безпека, розвідка та кримінальні розслідування, автори та видавці можуть підлягати карному покаранню. Більше того, група урядових службовців переглянула найбільш ризиковані матеріали і видала по них «довідки про секретність та конфіденційність», відомі як «Довідки «Д»», якими рекомендувалось не публікувати названі матеріали. Хоча процес видання Довідок «Д» не був офіційно оформлений, він мав дуже істотний вплив. Ситуація врівноважується тим, що британські засоби масової інформації меншою мірою

у порівнянні з американськими схильні публікувати матеріали про чутливі напрямки державної політики.

НАКЛЕПИ ЗАКОЛОТНИЦЬКОГО ХАРАКТЕРУ

Упродовж колоніального періоду публікація критичних висловів та заяв на адресу монарха або його представників кваліфікувалася як наклеп заколотницького характеру. Не допомагала навіть повна правдивість матеріалів; король просто вважався поза критикою. Перші протиріччя у зв'язку з цим виникли у 1735 році, коли цю доктрину було застосовано до Джона Пітера Ценгера.

Ценгер — видавець, який опублікував низку критичних статей на адресу генерал-губернатора Нью-Йорка. На судовому процесі адвокат Ценгера доводив суду присяжних, що основним аргументом на користь захисту є правдивість тих статей. І хоча присяжні відвели цей аргумент, попри вимоги закону Ценгер був виправданий.

Коли приймалась Перша поправка до Конституції, важко було визначити, наскільки на неї вплинула справа Ценгера. Хоча поправка й ставила своєю метою усунути практику попередніх узгоджень та обмежень, однак не було сформульовано однозначної позиції щодо того, чи можливі позови за наклепництво після виходу публікації у світ, і якщо так, то яким чином перевіряти, чи йдеться про наклеп, чи ні. У 1978 році при владі перебувала Федералістська партія, яка прийняла закон «Про заколотницьку агітацію», яким заборонялось оприлюднювати матеріали «неправдивого, скандального та лихослівницького характеру, спрямованого проти уряду Сполучених Штатів...». Певною мірою цей акт відобразив деякі уроки зі справи Ценгера, оскільки правдивість інформації вважалась аргументом на користь захисту. Але на практиці закон став нездоланною силою проти газет, які прагнули забезпечити громадськість інформацією, що відбивала негативні аспекти діяльності уряду. У зв'язку з цим

ТЕЛЕВІЗІЙНІ ТРАНСЛЯЦІЇ СУДОВИХ ПРОЦЕСІВ У СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ

У Сполучених Штатах судові процеси загалом відкриті для широкої публіки, в тому числі для представників преси. Верховний Суд відхилив намагання деяких штатів зробити судові засідання закритими, якщо на думку судді зайвий розголос може завдати шкоди судочинству. Верховний Суд дійшов до висновку, що згідно з Першою поправкою до Конституції широка публіка має право доступу до залу суду.

Що можна сказати про телевізійні трансляції судових процесів? Тут скептицизм Верховного Суду, що мав місце спочатку, згодом змінився на прихильність. У 1965 році у справі Естеса проти штату Техас, Суд, незважаючи на заперечення самого відповідача, визнав присутність телевізійних камер настільки настирливою, що це зробило неможливою судову відправу. Але вже у 1981 році Верховний Суд дійшов висновку, що ситуація децю змінилася. У справі Чендлера проти штату Флоріда він постановив, що оскільки завдяки новим технологіям телевізійне устаткування стало значно менше непокоїти присутніх, штат може дозволити телевізійні трансляції, незважаючи на заперечення відповідача. Власті штату пильно контролювали розміщення камер і таке інше, отже ніякої реальної шкоди судочинству не було завдано. Цілком очевидно, що повсюдне проникнення телебачення у всі верстви американського суспільства теж зіграло певну роль у такій реакції Суду.

Нині 47 штатів дозволяють телевізійне висвітлення принаймні деяких судових процесів. Хоча переважна більшість висвітлюваних процесів є цивільними, нерідко також транслюються кримінальні процеси. Кілька федеральних судів теж провели експерименти з телебаченням, хоча Верховний Суд надалі залишається поза ефіром. Схоже, що також розвіюються побоювання громадськості з приводу того, що правники можуть грати перед камерою на публіку, або що телебачення могло б якимось чином вплинути на свідків. І дійсно, телевізійні трансляції із залу суду стають звичайною справою — одна приватна студія кабельного телебачення транслює судові засідання 24 години на добу. Можливо, ці трансляції із залу суду і втратили колишній елемент драматизму, але нині вони більші, ніж будь-коли, дають мільйонам американських громадян безпосереднє уявлення про систему судочинства в їхній країні.

по десяти справах були винесені звинувачувальні вироки, і жодного разу підсудних не було виправдано.

Верховний Суд ніколи не приймав ухвали щодо конституційності Закону про антиурядову агітацію. Країна, однак, різко відреагувала на таке обмеження доступу до інформації, що подається пресою. Цей закон спричинився до поразки федералістів на виборах 1800 року і сам по собі втратив чинність у 1801 році. Штрафи, стягнені згідно з цим законом, були згодом компенсовані рішенням Конгресу, а президент Томас Джефферсон амністував тих, хто був засуджений.

Однак лише в середині ХХ століття був остаточно покладений край чинності Закону про антиурядову агітацію, та внесена ясність у стосунки між позовами за наклеп у пресі та свободою тієї ж преси.

Рушійною силою такого розвитку подій була постанова Верховного Суду у справі «Нью-Йорк Таймс проти Саллівена».

Справа Саллівена виникла, коли група громадян опублікувала в газеті «Нью-Йорк Таймс» об'яву з описом руху за громадянські права на Півдні та закликком про надання грошової допомоги. В цій об'яві були піддані критиці дії поліції міста Монтгомері, штат Алабама, при розгоні демонстрації. Л.Б. Саллівен, поліцейський комісар міста Монтгомері, порушив справу в суді, стверджуючи, що ця об'ява містить у собі неправдиву інформацію. До того ж, хоч його прізвище не навідилося, критика на адресу міських властей може розглядатися як критика проти нього особисто. Суд присяжних постановив, що заява містила в собі неправдиву

інформацію, та присудив виплатити Саллівену відшкодування у розмірі 500 000 доларів.

Верховний Суд відмінив цю ухвалу, дотримуючись думки, що позови за наклеп у пресі, навіть з метою захисту істини, могли б призвести до зайвої самоцензури та стати на перешкоді живому обміну думками, надзвичайно важливого для політично активного суспільства. Чесна та справедлива критика уряду стримувалася б сумнівами щодо того, чи можна це буде довести в суді, а також можливими судовими витратами. Член Верховного суду Уільям Бреннан писав: «Хоча закон про антиурядову агітацію ніколи не розглядався в цьому Суді, наступ на його обґрунтованість увінчався перемогою на суді історії.» І далі він робить висновок, що позови за наклеп у пресі, порушені державними службовцями, можуть бути дозволені лише у випадку, якщо позивачі доведуть, що була зроблена явно брехлива заява, або мало місце відверте нехтування тим, що вона може бути брехливою.

Вирок у справі «Нью-Йорк Таймс проти Саллівена» залишився в силі і дав пресі можливість в агресивних тонах висвітлювати діяльність властей. З іншого боку, досить різке обмеження на порушення справ про наклеп у пресі, як вважає дехто, негативно позначилося на здатності державних службовців виконувати свої обов'язки без того, щоб проти них висувалися безпідставні звинувачення.

У Великобританії в цьому випадку, як і в ситуації з попередніми обмеженнями, була досягнута дещо інша за характером рівновага. Британський закон про наклеп у пресі значно доброзичливіше ставиться до державних чиновників, котрі порушують подібні справи. Жодні спеціальні правила не обумовлюють будь-якої різниці між державними службовцями та приватними позивачами, які заявляють, що стали жертвами наклепу. Тут вже немає стандарту «Нью-Йорк таймс»; навпаки, весь тягар доведення правдивості опублікованого в пресі повідомлення лежить

на відповідачеві. Результатом цього є значно більша кількість судових вироків проти засобів масової інформації, а також більша стриманість преси в ризикованих випадках. Кілька публікацій на політичні теми з'явилося у різних редакціях — одна для розповсюдження у Великобританії, інша — для розповсюдження у Сполучених Штатах, саме через розбіжності у законодавстві цих країн про наклепи у пресі.

Кінцевим результатом твердої відмови Америки від колишніх обмежень та звинувачень в антиурядовій агітації стало широке висвітлення діяльності державних органів засобами масової інформації. Не тільки події громадського життя, такі як судові процеси чи законодавчі слухання, але й приватні зустрічі, потай доведені пізніше до відома преси, стали звичними темами щоденних випусків газет, радіо та телевізійних репортажів.

Але Першою поправкою пресі лише дається дозвіл розповідати про те, що вона побачить або відкриє. Сама по собі ця поправка не зобов'язує власті розкривати інформацію. Надання громадянам можливості на власне прохання отримати доступ до державних документів вимагало серйозних законодавчих заходів.

ВСТАНОВЛЕНИЙ ЗАКОНОМ ДОСТУП ДО ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

«Право знати», що належить громадянськості, є досить популярним гаслом, але тільки в другій половині ХХ століття цьому праву був наданий ефективний законодавчий статус у більшості західних демократій. До цього часу уряди просто могли відмовитися від обнародування своїх гігантських архівів. Зовсім відсутні були приклади того, щоб заповзятливі репортери чи хтось інший знайшов якісь документи або плани. Громадськість не мала доступу до інформації, що була в розпорядженні державних властей.

Виятком з цього правила є Швеція, де право доступу до державної інформації вже 200 років є одним з основних конституційних принципів. Закон про свободу преси

1766 року передбачив доступ до документальних матеріалів з державних архівів. Такий підхід залишається центральною складовою частиною шведського законодавства і нині зафіксований у шведській конституції. Законодавством також передбачені різні винятки.

Проте знадобилося чимало часу, щоб цей принциповий підхід прижився в інших країнах. Головний прорив відбувся у Сполучених Штатах з прийняттям у 1966 році Закону про свободу інформації. Після прийняття цього закону, яким керуються федеральні відомства, відбулося прийняття аналогічних законів практично в кожному штаті та в цілому ряді країн, в тому числі в Канаді, Франції, Австралії та Новій Зеландії. Протягом часу, що минув з 1966 року, до Закону про свободу інформації декілька разів робилися поправки, і він був підданий численним юридичним інтерпретаціям. Цей закон в його нинішньому вигляді заслуговує на пильну увагу. Він пропонує детальні вказівки щодо порядку, в якому громадяни можуть отримати доступ до державної інформації, а також точно визначає ситуації, коли в цьому доступі може бути відмовлено.

ЗАКОН ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ

Коли президент Ліндон Б. Джонсон підписав у 1966 році Закон про свободу інформації, він чітко сформулював, яке значення має цей закон для демократичного правління:

Цей законодавчий акт виходить з одного з наших найбільш суттєвих принципів: демократія найкраще спрацьовує тоді, коли народ має доступ до всієї інформації, якщо це не йде всупереч інтересам безпеки держави. Ніхто не повинен приховувати за завісою таємності ті рішення, які можна обнародувати без шкоди для державних інтересів...

Згідно з цим законом, уряд має публікувати постанови та ухвали у спірних питаннях, політичні заяви, а

КАНАДСЬКИЙ ЗАКОН ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Канадський Закон про доступ до інформації 1983 року побудований у спосіб, подібний до американського Закону про свободу інформації, але він запроваджує кілька додаткових положень з тим, щоб полегшити громадянам доступ до державних документів.

Канадський закон передбачає, що всякий громадянин Канади або особа, яка постійно проживає в Канаді, може отримати доступ до державних архівів. Політичні дебати в Кабінеті міністрів протягом 20 років становлять виняток із цього закону, існує також цілий перелік винятків стосовно іншого роду матеріалів. Цей перелік децю довший за розмірами, ніж в американському законі. Окрім таких питань, як комерційна таємниця, до нього входять такі теми, як інформація, що може зашкодити стосункам між федерацією та провінціями, та інформація, що може завдати шкоди фінансовим інтересам уряду Канади.

До числа єдиних у своєму роді особливостей канадського закону належать методи, що їх має у своєму розпорядженні громадянин, який бажає отримати доступ до державних архівів. З метою полегшення такого доступу закон передбачає публікацію «Реєстру доступу до інформації». Цей реєстр розбито на окремі розділи, які відповідають найважливішим державним установам, і кожний розділ описує всі архіви, що перебувають під контролем певної установи, з детальністю, достатньою для того, щоб дати людям можливість подавати запити на одержання конкретних документів. Примірники цього реєстру є в сотнях бібліотек та в тисячах поштових відділень по всій Канаді.

Цим законом створюється також посада комісара з питань інформації, котрий має розглядати скарги. Такий комісар — це омбудсмен (особа, призначена урядом для розгляду скарг приватних осіб на державні установи), котрий безкоштовно розглядає скарги громадян, якщо їм було безпідставно відмовлено у доступі до державних документів. Омбудсмен — ця посада підпорядкована Парламенту — може діяти без огляду на юридичні формальності і нерідко може на цій основі вирішити спірні питання. За словами першого такого комісара, його роль полягає у тому, щоб «провадити справедливе розслідування всіх скарг; тлумачити закон на користь публікації документу та добиватися звуженої інтерпретації будь-якої статті, яка чинить перешкоди опублікуванню». Хоча розгляд подібних скарг у суді теж передбачений законом, до цього вдаються значно рідше, ніж згідно з американським Законом про свободу інформації.

Канадський Закон про доступ до інформації в значній мірі розкрив державні архіви та створив структуру, за допомогою якої канадці можуть більше дізнатися про діяльність свого уряду.

також інші джерела права. В цьому полягає життєво важливий спосіб захисту проти створення так званого «таємного права», але не це є найбільш революційним аспектом даного закону. Термін «революційність» слід віднести до вимог закону щодо того, щоб державні відомства надавали будь-який документ на прохання будь-якої особи, якщо відомство не може пред'явити якогось спеціального, обумовленого законодавством винятку.

До відомств, що підлягають дії цього закону, належать міністерства, незалежні комісії та інші установи, які входять до складу виконавчої гілки влади. На судову гілку влади та Конгрес дія даного закону не розповсюджується. Ці владні структури, звичайно, теж публікують свої ухвали та уставодавчі документи, і теж влаштовують публічні слухання, але їх внутрішні розробки обнародуванню не підлягають. Так само не підлягають дії цього закону ті службові особи, чиєю єдиною функцією є надання порад президентові. В 1974 році при розгляді справи «Сполучені

Штати проти Ніксона» Верховний суд визнав право президента одержувати конфіденційні поради як таке, що узгоджується з Конституцією. Щоправда, у цій справі потреба президента в конфіденційності змушена була поступитися потребам кримінального судочинства в одержанні конкретної інформації, але право загалом на доступ до президентських документів встановлене не було. Принаймні цей закон не застосовується до тих, хто лише дає поради президентові.

Втім, сфера дії цього закону залишається досить широкою, оскільки відомства, на які він розповсюджується, такі, як Міністерство оборони, Міністерство юстиції та Федеральна комісія з питань торгівлі, мають сотні тисяч співробітників та зберігають буквально мільйони документів.

Відомство повинно оприлюднювати інформацію, зафіксовану в будь-який спосіб. Як правило, це письмові документи, котрі можуть бути скопійовані та надані особі, яка звернулася з запитом. За копіювання може братися помі-

ркована плата. Термін «зафіксована» включає до себе комп'ютерні файли, але в це поняття не входять фізичні предмети, скажімо, гвинтівка, яку неможливо швидко скопіювати.

Однією з найбільших особливостей цього закону є те, що особа, яка бажає одержати певний документ, не повинна давати пояснень, навіщо він їй потрібен. Конкретні причини такого запиту законом не обумовлюються. Як тільки надходить запит, відомство зобов'язане надати документ, якщо воно не може послатися на передбачений законодавством виняток. Якщо документ містить у собі як матеріали, що не підлягають розголошенню, так і такі, що можуть бути оприлюднені, відомство повинно відредагувати документ і видати автору запиту відкриту його частину.

Якщо відомство ухиляється від видачі документу на тій підставі, що він входить в перелік винятків, автор запиту може звернутися до федерального суду. В ході подальшого судового розслідування відомство бере на себе весь тягар

обґрунтування причин невидачі документу. Суд може, дотримуючись таємниці, вивчити цей документ, щоб пересвідчитися, наскільки обґрунтована заява відомства про те, що він не підлягає видачі.

З огляду на таку законодавчу структуру, дебати щодо сфери дії цього закону майже неодмінно стають дебатами про обсяг винятків. Корисно буде розглянути найважливіші з цих винятків, щоб зрозуміти, коли право громадськості на доступ до державної інформації переважається іншими цінностями.

Перший виняток стосується архівів, які належним чином засекречені виконавчим наказом з метою збереження в таємниці матеріалів, пов'язаних з питаннями національної оборони або зовнішньої політики. Інтереси національної безпеки іноді вимагають, щоб уряд не обнародував своїх воєнних планів або своєї позиції на переговорах. Згідно з цим законом президент не може просто поставити на документі штамп «секретно», оскільки суд може подивитися під штамп і пересвідчитися, чи дійсно цей документ відповідає стандартам, встановленим виконавчим наказом. Проте на практиці суди не виявляють особливої схильності до перегляду президентських розпоряджень у цій сфері. Крім того, існують окремі передбачені законом винятки щодо архівів Центрального розвідувального управління.

На внутрішньому фронті цей закон передбачає виняток для комерційних таємниць. Необхідність у цьому існує, через те, що уряд у процесі виконання своїх регулюючих функцій нерідко звертається до фірм за інформацією приватного характеру. Так, скажімо, Адміністрація у справах продовольства та медикаментів потребує детальної дослідницької інформації, перш ніж видати фірмі ліцензію на виробництво нового медичного препарату. Цілком очевидно, що така система була б абсолютно непридатною, якщо компанія-конкурент могла б отримати цю ж інформацію, просто подавши запит згідно з Законом про свободу інформації.

Інший виняток дозволяє відомствам зберігати в таємниці таку інформацію, що не підлягала б розголошенню у звичайному цивільному судочинстві. Наприклад, привілей «адвокат-клієнт» означає, що відомства не мусять обнародувати документи, в яких їхні правники надавали їм поради у справах, що на цей час розглядаються в суді. В ширшому розумінні цей виняток захищає від розголошення підготовчі документи, в яких чиновники тих або інших відомств надають поради у політичних питаннях. Як тільки рішення було прийняте, воно має бути опубліковане. Але автори закону вважали, що попереднє обговорення питань формування політики може втратити свою відвертість та ефективність, якщо учасники знатимуть, що їхні поради в підготовчий період можуть бути коли-небудь обнародовані. Вони могли б побоюватися обстоювати протилежні погляди або подавати щирі поради. Суд встановив, що цей виняток не розповсюджується на чисто фактологічні документи, які складаються в період до прийняття рішення. Скажімо, статистичні дані не являють собою будь-якої політичної поради, що підпадала б під дію такого винятку.

Наступний значний виняток із закону про свободу інформації стосується, мабуть, найбільш хиткої рівноваги у всьому законі. Згідно з законом, у видачі документу може бути відмовлено, якщо його розголошення «становило б абсолютно незаконне втручання в приватне життя особи». З обох сторін аргументи досить вагомі: з одного боку, втручання в чиєсь приватне життя не тільки стає причиною значного збентеження, але й позбавляє людину того, чого повернути не можна. З іншого боку, державні чиновники зможуть уникати законних перевірок, якщо приховуватимуть свої зловживання довірою суспільства, посилюючись на втручання в їхнє приватне життя.

Цей закон залишає відкритим питання про досягнення рівноваги в кожному окремому випадку. Щоправда, разом з посиланням на «абсолютно незаконне втручання»

до приватного життя закон дещо схиляється на користь відкритості, допускаючи можливість інших втручань заради досягнення ширших цілей, окреслених законом. Суди частково зменшили напругу, зробивши технологію редагування, яка дозволяє доводити до відома громади суть того чи іншого питання, в той же час залишаючи недоторканими відомості приватного характеру.

Стрижневою справою в розвитку цієї тенденції стала судовою справа «Міністерство військово-повітряних сил проти Роуза». Готуючи статтю для публікації у внутрішньому виданні юридичного інституту, студенти досліджували дисциплінарну систему у військових академіях. Вони подали запит в Академію військово-повітряних сил на видачу документів, в тому числі доповідей про випадки порушень кодексу честі, такі, як шахрайство кадетів під час екзаменів. Міністерство військово-повітряних сил, виступаючи від імені академії та кадетів, згаданих у цих документах, намагалося запобігти розголошенню цієї інформації, посилюючись на захист від втручання в їх особисте життя. Верховний Суд постановив, що документи мають бути відредаговані, і з них усунені не тільки прізвища конкретних осіб, але навіть такі характеризуючі дані, як рідне місто того чи іншого кадета. Така редакція, на думку Суду, є звичайним застосуванням на практиці однієї з загальних вимог закону: усунути з документу інформацію, що не підлягає розголошенню, перш ніж публікувати решту. Відредаговані в такий спосіб документи можна публікувати, причому вони не втрачуть цінності для дослідників, оскільки все одно міститимуть загальну інформацію про те, як Академія військово-повітряних сил бореться з порушеннями кодексу честі, а також про кількість та різновиди подібних порушень тощо.

Останній значний виняток з закону стосується документів, пов'язаних з охороною правопорядку. Основна мета винятку полягає в запобіганні розкриттю інформації,

яка б завадила працівникам правоохоронних органів у їх боротьбі зі злочинністю. Цей закон, наприклад, розповсюджується на матеріали, які могли б «розкрити методи розслідування» або такі, про які «є підстави вважати, що вони піддадуть ризикові життя або фізичну безпеку співробітників правоохоронних органів».

Всі винятки з Закону про свободу інформації мають на меті збереження рівноваги між відкритістю правління та вимогами інших інтересів суспільства. Осягнення такого балансу в кожному окремому випадку є справою складною та важливою. Але це не повинно затьмарювати головного здобутку цього закону — безпрецедентного обнародування інформації, що перебуває в руках владних структур. Після початкового періоду невдоволення та тяганини, нині кожне велике американське відомство, згідно з Законом про свободу інформації, відповідає на тисячі запитів на рік. Про якісь суперечки чи скандали немає мови, це звичайна собі частина роботи відомства. Загалом задовольняється більш, як 90 відсотків подібних запитів, що забезпечує бізнесменів, журналістів та рядових громадян величезним обсягом інформації про те, як працюють владні структури. Деякі з тих запитів, що дістали відмову, опиняються в суді, і суд часом ухвалює, що той чи інший документ або його частина підлягає обнародуванню. Але головний здобуток Закону про свободу інформації — це не судова відправа, а відкритість правління.

ІНШІ ЗАКОННІ СПОСОБИ ОДЕРЖАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Розвиваючи успіх Закону про свободу інформації, Сполучені Штати прийняли кілька інших законодавчих актів з метою розширення доступу громадськості до державної інформації.

В 1976 році Конгрес ухвалив закон «Уряд у сонячному світлі» і цим відкрив публіці доступ на засідання федеральних відомств з багатоособовим складом керівництва. Ці засідання, про які має

бути оголошено заздалегідь, визначаються законом як ситуації, коли керівництво збирається з метою «спільного ведення справ відомства». Структура закону «Уряд у сонячному світлі» змодельована на взірці структури Закону про свободу інформації. Засідання повинні бути відкритими для публіки, якщо обумовлений законом виняток не вимагає іншого. Якщо згідно з таким винятком засідання оголошується закритим, тоді ведеться його стенографічний протокол. В результаті особа, на чію думку засідання було закрито не обгрунтовано, може звернутися до суду. Якщо суд погодиться з тим, що це засідання мало бути відкритим, його протокол підлягатиме опублікуванню.

Винятки з закону «Уряд у сонячному світлі» подібні до винятків з Закону про свободу інформації. Наприклад, існують винятки стосовно секретної інформації, пов'язаної з національною обороною, стосовно комерційних таємниць та питань, пов'язаних з діяльністю правоохоронних органів.

Існує, однак, певна широка сфера, в якій закон «Уряд у сонячному світлі» передбачає навіть ширший доступ до діяльності владних структур, ніж Закон про свободу інформації. Останній законодавчий акт робить виняток для політичних дискусій, що передують прийняттю рішення. Як було зазначено вище, тут малося на увазі, що радники можуть стати менш, ніж відвертими, якщо знатимуть, що їхні погляди можуть стати надбанням широкої публіки. Вони, скажімо, можуть побоюватися займати надто незговірливі позиції. Але закон «Уряд у сонячному світлі» таких винятків не містить. Автори цього законодавчого акту бажали зробити політичні дискусії доступними для публіки. В результаті публіка може відвідувати і відвідує засідання в таких відомствах, як Федеральна комісія зв'язку та Комісія з питань ядерного регулювання, де обговорюються питання їхньої політики. Оскільки цей закон стосується тільки відмств з багатоособовим складом керівництва, він не надає

публіці права присутності при тому, як, скажімо, міністр транспорту обговорює з кимось асигнування на шосейні дороги. У відомствах, очолюваних однією особою, досить важко точно визначити зміст поняття «засідання». Але для типової розпорядчої комісії з п'яти- або семиособовим керівним складом цей закон означає безпрецедентну відкритість політичних дебатів.

Закон «Сонячне світло» отримав визнання громадськості, і в усіх 50 штатах були прийняті аналогічні законодавчі акти. Але оприлюднення політичних дебатів з його допомогою не мало очікуваного успіху. Наявність в Законі про свободу інформації винятку про дебати, що передують прийняттю ухвали, навела деякі відомства на думку вести всі свої справи на папері. Інші дискусії провадяться, принаймні на попередньому рівні, працівниками низького рангу, на яких не розповсюджується дія закону «Сонячне світло», та чії підготовчі меморандуми не підлягають публікації за Законом про свободу інформації. Нарешті, керівники відомств іноді провадять так зване «письмове голосування», при якому між керівниками циркулює певний документ, на котрому вони проставляють підписи, не збираючись на наради. Кінець кінцем, відкриті наради нерідко призводять до політичних дискусій, можливо, більш секретних за характером і менш відвертих, ніж коли б вони проводилися в обстановці секретності.

Безпосередньою причиною цих труднощів є відсутність єдності вимог між законом «Сонячне світло» та Законом про свободу інформації. В ширшому розумінні тут знайшла свій відбиток існуюча непевність щодо того, втрачає чи не втрачає на якості політична дискусія, коли вона відбувається публічно. Але пов'язані з цим проблеми не повинні затьмарювати загального ефекту закону «Сонячне світло». Нині відбувається набагато більше публічних нарад, ніж це було до прийняття цього закону, і, відповідно громадськість має набагато ширшу уяву про діяльність владних

структур, ніж будь-коли. Кожного дня у Вашингтоні громадяни присутні при тому, як керівники того чи іншого відомства слухають та обговорюють доповіді з питань, що становлять значний суспільний інтерес.

В іншій законодавчій розробці, одним з положень закону про Федеральний дорадчий комітет принципи відкритого керівництва було поширено за рамки постійних працівників урядових відомств. Згідно з законом, значна кількість приватних груп надає поради урядовим відомствам. Коли такі групи формуються та контролюються урядом, на них розповсюджується закон, що був прийнятий у 1972 році з поправками від 1976 року. Згідно з цим законом, дорадчі комітети повинні відкривати свої засідання в межах, передбачених законом «Уряд у сонячному світлі» та обнародувати свої документи згідно з Законом про свободу інформації.

Одним з недавніх доповнень до права доступу громадськості до державної інформації є закон про урядову етику 1978 року. Тут мета, що переслідується, більш специфічна, ніж ми це бачили раніше. В той час, коли загальні переваги відкритості керівництва зіграли свою роль в ухваленні цього закону, на передній план вийшла проблема зіткнення інтересів. Цей акт вимагає від чиновників федеральних відомств заповнення детальних фінансових декларацій. Сфера його дії значно ширша, ніж інших законів цієї ж категорії, через те, що він охоплює не тільки працівників виконавчих установ, але й персонал законодавчих та судових органів.

Фінансові декларації мають подаватися до Управління урядової етики, яке вивчає їх з метою визначення, чи не суперечить державна посада тієї чи іншої особи її приватному бізнесу. Такі декларації теж доводяться до широкого відома. Нарешті цей закон виходить за рамки вимог щодо розкриття інформації, обмежуючи перелік посад, що їх можуть обіймати колишні державні чиновники.

Якщо звести в єдине закони, що вимагають від уряду оприлюднюва-

ти інформацію, з Першою поправкою, котра забороняє урядову цензуру засобів масової інформації, в результаті ми отримаємо справування влади, що в значній мірі відбувається при денному світлі. Звичайно ж, трапляються і таємні наради, і приватні обговорення, учасники яких зловживають довірою суспільства. Крім того, в законодавчих органах тривають дебати про необхідність збереження таємниці в окремих сферах заради спільного блага. Але існує остаточний консенсус щодо того, що демократія найкраще спрацьовує, коли люди ясно бачать, чим займається їхній уряд. Як писав Джеймс Медісон, «батько Конституції», а в подальшому президент Сполучених Штатів:

Знання вічно правитиме невіглаством. І народ, що хоче бути сам собі хазяїном, повинен взяти на озброєння ту силу, яку дає знання.

БІБЛІОГРАФІЯ

Administrative Conference of the United States
Federal Administrative Procedure Sourcebook: Statutes and Related Materials
Washington, D.C.: Office of the Chairman, 1985

Berg, Richard K. and Stephen H. Klitzman
An Interpretative Guide to the Government in the Sunshine Act
Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1978

Birkinshaw, Patrick
Freedom of Information: The Law, The Practice, and the Ideal
London: Weidenfeld and Nicolson, 1988

Harrison, Tim
Access to Information in Local Government
London: Sweet & Maxwell, 1988

Marsh, Norman S. (ed.)
Public Access to Government-Held Information: A Comparative Symposium
London: Stevens & Son Ltd., 1987

O'Reilly, James T.
Federal Information Disclosure: Procedures, Forms, and the Law
Colorado Springs, Colorado: Shepard's, Inc., 1990

United States Congress
House Committee on Government Operations
A Citizen's Guide on Using the Freedom of Information Act and the Privacy Act of 1974 to Request Government Records
Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1991

КОНТАКТИ

Freedom of Information Clearinghouse
P.O. Box 19367
Washington, D.C. 20036
Tel. 202-833-3000

Freedom of Information Service Center
The Reporters Committee for Freedom of the Press
1125 15th St., NW
Washington, D.C. 20005
Tel. 202-466-6312

Publications Services
Executive Office of the President of the United States
725 17th St., NW
Washington, D.C. 20503
Tel. 202-395-7332

United States Department of Justice
Office of Information & Privacy
Washington, D.C. 20530
Tel. 202-514-3642

Стівен Голдберг — професор права у Центрі права Джорджтаунського Університету у Вашингтоні, округ Колумбія. Має ступінь бакалавра Гарвардського Університету та ступінь доктора юриспруденції Йельського Університету. Працював юристом разом з суддею Вільямом Дж. Бреннаном молодшим у Верховному Суді Сполучених Штатів та адвокатом у Комісії з питань ядерного регулювання Сполучених Штатів.

*Керівництво проектом та редагування здійснено
Джоном Расселом Діном III —
президентом Центру міжнародної освіти
з питань управління (ЦМОУ)*

*ЦМОУ бере участь у пректі надання допомоги новим демократіям у розвитку
правових систем ринкової економіки. ЦМОУ постійно допомагає
Естонії у розробці та прийнятті Цивільного кодексу та в організації
Національного Юридичного Центру, який проводить навчання
юридичних працівників, зокрема, суддів.*

*Серія Доповідей про свободу:
Редактор: Говард Сінкотта
Заступники редактора: Джін Голден, Дебора М.С. Браун*
